

# Herausforderungen im Bildungswesen – Kommunalen Gestaltungsauftrag und Gestaltungswille

Bildung hat für die Landkreise aufgrund ihrer breitgefächerten Verantwortung – die weit über einen engen Bildungsbegriff hinausgeht und Kompetenzen beispielsweise von der Kinder- und Jugendhilfe über den Gesundheitsdienst bis zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und zur Sozialhilfe umfasst – eine herausragende Bedeutung und stellt einen wichtigen Standortfaktor dar. Denn Bildung muss vor Ort, in den Landkreisen und ihren Gemeinden gestaltet werden. Hier entscheidet sich, ob junge Menschen mit guten Startbedingungen in das Berufsleben gehen können oder ob Arbeitnehmer den Herausforderungen während ihres Erwerbslebens dauerhaft gerecht werden können. Hierfür ist aber die Unterstützung von Ländern, Bund und Wirtschaft erforderlich, da sowohl zusätzliche finanzielle Mittel wie auch gesetzliche Änderungen und gesellschaftliche Bemühungen erforderlich sein werden.

Neue Aufgaben können die Landkreise nur dann übernehmen und erfolgreich umsetzen, wenn sie die hierfür notwendigen finanziellen Mittel für Personal-, Sach- und Zweckaufwand erhalten. Dies war in der Vergangenheit nicht immer und oft auch nicht in voller Höhe der Fall. Für eine erfolgreiche Umgestaltung des Bildungssystems in Deutschland mit einer deutlichen Stärkung der Verantwortung der kommunalen Ebene ist dies aber eine unabdingbare Voraussetzung.

Viele Landkreise haben in den vergangenen Jahren intensiv und mit Überzeugung die Gestaltung einer kommunalen Bildungslandschaft in die Hand genommen. Hierbei sind ohne konkrete gesetzliche Aufträge oder Zuständigkeiten viele erfolgreiche Modelle entstanden. Die Gestaltung einer kommunalen Bildungslandschaft als Vernetzung unterschiedlichster Akteure von Städten und Gemeinden über weitere öffentliche und private Aufgabenträger bis zur Wirtschaft ist eine übergemeindliche Aufgabe. Dies wird auch durch die Bemühungen einiger Länder, kommunale Bildungslandschaften auch mit Landesunterstützung aufzubauen und zu gestalten, deutlich. Bildungsfragen sind immer auch Zukunftsfragen. Deutschland steht dabei vor schwierigen Herausforderungen, hier seien nur die demografischen Veränderungen und die regional zum Teil extrem unterschiedliche wirtschaftliche

und soziale Entwicklung genannt. Der Deutsche Landkreistag will die bestehenden Herausforderungen aufgreifen und dabei den Gestaltungsauftrag wie zugleich auch den Gestaltungswillen der Landkreise im Bildungswesen verdeutlichen.

## I. Frühkindliche und vorschulische Bildung und Entwicklung

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die frühe Bildung, ein gesundes Aufwachsen von Kindern, Prävention und die Integration benachteiligter Kinder spielen eine zentrale Rolle bei der frühkindlichen und vorschulischen Bildung. Zentrale Herausforderungen in der Bildung für kleine Kinder und ihre Familien stellen die Gewinnung geeigneten Personals und ausreichende finanzielle Mittel dar, um eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Unterstützung sicherzustellen. Angesichts einer breiten kommunalen Kompetenz in den Fragen der frühkindlichen Bildung erscheint es erforderlich, den Landkreisen als Trägern der Jugendhilfe zu ermöglichen, die Zusammenarbeit der Träger von Kindertageseinrichtungen, Tagespflegepersonen und weiteren Akteuren frühkindlicher Bildung zu organisieren.

### Frühe Hilfen für Familien

Gerade Eltern, die aufgrund einer hochbelasteten Lebenssituation eine psychosoziale Unterstützung dringend benötigen, können oft nicht mit dem Angebot einer „Komm-Struktur“ erreicht werden. Um auch diese Eltern gezielt unterstützen zu können, wurden in vielen Landkreisen neue Strukturen „Früher Hilfen“ entwickelt, in denen Familienhebammen eine zentrale Rolle spielen. Ziel ist die Unterstützung der (werdenden) Eltern hin zu einem gelingenden Übergang in die Elternrolle sowie die Entwicklung und Verbesserung der Erziehungskompetenz. Daneben erbringen die Landkreise umfangreich Unterstützung für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder. Die Landkreise stellen sich seit Jahren der Herausforderung, im Rahmen ihrer Verantwortung für den öffentlichen Gesundheitsdienst, für die Kinder- und Jugendhilfe sowie für die Frühförderung in Zusammenarbeit mit

anderen Akteuren frühe Hilfen zu etablieren. Positiv ist, dass Bund und Länder ein entsprechendes Vorgehen honorieren und auch fördern; allerdings fehlen die entsprechenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf der Seite der Partner vor allem nach dem SGB V im Gesundheitswesen. Der Deutsche Landkreistag fordert deshalb eine klare gesetzliche Verpflichtung auch für die Akteure des Gesundheitswesens im SGB V.

### Kindertagesbetreuung

Eine qualitativ gute, flexible und nachfrageorientierte Kindertagesbetreuung zu schaffen ist ein Aufgabenschwerpunkt der Landkreise, den sie vor allem zusammen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kontinuierlich weiterentwickeln. Erzieher/innen in Kindertagesstätten wie auch Kindertagespflegepersonen haben einen Auftrag zur Erziehung, Bildung und Betreuung. Durch Fachberatung werden auch die notwendigen Aspekte und Forderungen für das Kindeswohl und den Kinderschutz berücksichtigt. Betriebserlaubnis bzw. Pflegeerlaubnis sind dabei die Instrumente, um einerseits im Vorfeld der Tätigkeit oder Inbetriebnahme die Qualität sicher zu stellen und andererseits – wenn nötig – im Verlauf der Tätigkeitsausübung über Auflagen bis hin zur Untersagung der Tätigkeiten zu sanktionieren. Die Verantwortung für die Erteilung der Betriebserlaubnisse für Kindertageseinrichtungen ist daher bei den Landkreisen anzusiedeln. Der weitere Ausbau der Tagesbetreuung und somit der Zugang zu gemeinsamer frühkindlicher Bildung könnte aber durch zunehmenden Fachkräftemangel gebremst werden. Durch die lange Ausbildungszeit für Erzieher/innen in Verbindung mit der gezahlten Vergütung bei gleichzeitig hoher Verantwortung im Beruf verliert das Berufsbild an Attraktivität.

## II. Übergang vom Kindergarten in die Grundschule

Der bundesgesetzliche Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht seit dem 1.1.1996. Mittlerweile besucht bundesweit deutlich mehr als 90 % der Kinder im Alter ab drei Jahren bis zur Einschulung eine Kindertageseinrichtung. Die Vorbereitung auf die spätere Einschulung, die zuvor von vielen Eltern selbst verantwortet wurde, ist damit zu einem wesentlichen Teil auf die Institution Kindergarten und die dort tätigen Fachkräfte übergegangen. Mangelnde Schulreife, Defizite im Sprachvermögen, aber auch im Sozialverhalten von Grundschulern werden in Politik und Medien zunehmend der Institution Kindergarten und der öffentlichen Jugendhilfe angelastet, obgleich andererseits auch weiterhin Art. 6 Abs. 2 Grundgesetz gilt, wonach Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht sind.

Die Länder, die nach Maßgabe des Landesrechtsvorbehalts in § 26 SGB VIII das Nähere über Inhalt und Umfang der Leistungen der Kindertagesförderung und Kindertagespflege regeln, haben auf diese Forderungen reagiert, indem sie in die entsprechenden Landesgesetze Pflichten zur elementaren Bildung und zur Sprachförderung aufgenommen haben, nicht zuletzt auch, um Kindern aus Familien mit einem Migrationshintergrund oder Kindern aus bildungsfernen Milieus den Übergang in die Grundschulen zu erleichtern.

Für die Träger der Kindertageseinrichtungen und die Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe folgt aus dem Bildungsauftrag die Notwendigkeit, die Kindergärten personell und sächlich so auszustatten, dass der Bildungsauftrag erfüllt werden kann. Zugleich erfordert der Bildungsauftrag auch eine intensive Zusammenarbeit zwischen Kindergärten und Grundschulen.

In der frühkindlichen Bildung stellt der Übergang vom Kindergarten in die Grundschule eine Phase dar, in der die Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sowie als Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes gefordert sind, bei Bedarf Kindern und Eltern geeignete Hilfen zu vermitteln, um problematische Bildungsbiografien möglichst bereits im Entstehen zu verhindern. Dieser Übergang stellt zudem eine besonders sensible Umbruchphase dar, auf die die Kinder durch Bildungsangebote in den Kindertageseinrichtungen vorbereitet werden müssen und in der Kinder und Eltern bei Bedarf auch weitere Unterstützungsangebote durch Schule, Kinder- und Jugendhilfe und den öffentlichen Gesundheitsdienst benötigen. Zur Aufgabenerfüllung ist allein die kommunale Ebene geeignet. Hierfür fordert der Deutsche Landkreistag tragfähige Grundlagen für eine verbindliche gegenseitige Zusammenarbeit von Kindergärten und Grundschulen.

## III. Ganztägige Betreuung in der Schule und Gestaltung von Ganztagschule für Grundschule und darüber hinaus

Zu den sieben zentralen Handlungsfeldern, auf die sich die Kultusministerkonferenz als unmittelbare Reaktion auf die Ergebnisse der ersten PISA-Studie 2000 bereits im Jahr 2001 verständigte, zählten auch Maßnahmen zum Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten mit dem Ziel erweiterter Bildungs- und Fördermöglichkeiten, insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Bildungsdefiziten oder besonderen Begabungen.

Ganztagschulen haben sich zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Bildungsinfrastruktur entwickelt. Zwischenzeitlich handelt es sich bei jeder zweiten Schule in Deutschland um eine Ganztagschule. Das hängt sowohl

mit veränderten gesellschaftlichen Erwartungen, z. B. zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, als auch mit der Anschubfinanzierung aus dem Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung (IZBB)“ zusammen. Darüber hinaus hat sich aber auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Ganztagschule ein Lernort ist, an dem durch verstärkte pädagogische Arbeit individuelle Förderung und die Entwicklung kognitiver und sozialer Fähigkeiten sehr gut gelingen kann. Gleichwohl besteht in der Praxis vielfach eine erhebliche Kluft zwischen dem Idealzustand und der Realität. Die Konzeption und erfolgreiche Gestaltung des Unterrichts und des Schulbetriebs stellt eine besondere Herausforderung dar. Bei der Entwicklung attraktiver und breit akzeptierter Angebote müssen alle Beteiligten eingebunden werden und zusammenarbeiten. Jenseits der verfassungsrechtlichen und politischen Beurteilung besteht ein entscheidender Webfehler des „IZBB“ in der Beschränkung auf die investiven Baumaßnahmen. In Ermangelung pädagogischer Konzepte und der personellen Ausstattung der Schulen durch die Länder waren die Schulträger/Schulen weitgehend auf sich allein gestellt. Aus dieser (Not-)Situation heraus, sind individuelle Lösungen mit einer Vielfalt von Betreuungsformen entstanden. Gleiches gilt für vielfältige Kooperationen mit Partnern vor Ort, die das schulische Angebot ergänzen.

Für die Zukunft gilt es, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Eine Ganztagschule, die sich auf eine reine „Aufbewahrung“ der Kinder am Nachmittag beschränkt, wird ihrem Anspruch nicht gerecht und kann keinen Beitrag zur Verbesserung der dringend gebotenen schulischen Qualität leisten. Ob Ganztagschulen in offener oder gebundener Form einzurichten sind, haben die Länder zunächst im Rahmen ihrer Schulgesetze zu regeln.

Die Länder müssen sich ihrer Verpflichtung zur Ausstattung mit Lehrkräften stellen, soweit die Entscheidung den Schulen als Beitrag zur größeren Selbstständigkeit freigestellt wird. Die Kooperation mit außerschulischen Partnern (Musikschulen, Bibliotheken, Volkshochschulen, Sportvereinen etc.) stellt eine erforderliche Ergänzung der schulischen Angebote dar und sollte im Rahmen der Ressourcen zur Rhythmisierung des Unterrichts erfolgen. Die Einbindung unterschiedlicher Akteure in ein kohärentes Angebot ist ein Beispiel für die wirkungsorientierte Gestaltung einer Bildungslandschaft, für die sich die Kreisebene aufgrund ihrer Kompetenzen und Vernetzungsmöglichkeiten hervorragend eignet. Die kommunale Trägerschaft vieler Einrichtungen insbesondere im Kultursektor erleichtert die Kooperation mit den Schulen. Im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit der Betreuungsangebote bedarf es einer tragfähigen Organisationsstruktur vor Ort. Sie darf aber nicht zu einem Rückzug der Länder aus ihrer Verantwortung und zur Reduzierung der Lehrpläne besonders in den Fächern Sport und Musik führen.

Attraktive Angebote beinhalten eine pädagogische Hausaufgabenbetreuung, die Eltern bei diesen Aufgaben nachhaltig entlastet. Gleiches gilt auch für eine gesunde, ausgewogene und qualitativ hochwertige Schulverpflegung, die den ernährungswissenschaftlichen Ansprüchen der Kinder in der wichtigen Entwicklungsphase in vollem Umfang entspricht.

Beim weiteren Ausbau der Ganztagschulen und der Optimierung vorhandener Angebote ist tendenziell ein „U3-Effekt“ zu erwarten. Das bedeutet, dass Eltern in Anbetracht des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung künftig verstärkt von einer Fortführung der Angebote in der Schulzeit ausgehen werden.

Unabhängig von der in den Ländern unterschiedlichen Verantwortlichkeit für die Gestaltung und Steuerung von Ganztagschulen sind die Landkreise bundesweit als Träger der Schülerbeförderung von allen Überlegungen und Maßnahmen betroffen. Auch hier sind die Länder gefordert, einen entsprechenden Mehrbedarf in der Schülerbeförderung finanziell auszugleichen.

#### **IV. Berufsorientierung und Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf**

Das duale Ausbildungssystem in Deutschland ist ein wesentlicher Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg, da es das hohe Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerschaft außerhalb der akademischen Ausbildung sichert und erfolgreich in die Zukunft trägt. Neben dem wichtigen betrieblichen Teil sind gerade die beruflichen Schulen der Landkreise ein Garant dafür, dass die duale Ausbildung in der Vergangenheit und in der Gegenwart diese wichtige Rolle bei der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft spielen konnte und spielt. Diese Ausbildungsqualität an und mit den beruflichen Schulen gilt es zu sichern und für die Zukunft gerade angesichts der demografischen Herausforderungen auszubauen.

Die Sicherung des Fachkräftenachwuchses stellt gerade im Hinblick auf den demographischen Wandel eine der wichtigsten gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre dar. Der Deutsche Landkreistag arbeitet daher auch im Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs mit, der in eine „Allianz für Aus- und Weiterbildung“ weiterentwickelt werden soll. Gut ausgebildete Fachkräfte – nicht nur Akademiker sondern insbesondere auch betrieblich und schulisch aus- und weitergebildete Facharbeiter – sind für den Wirtschaftsstandort Deutschland von wesentlicher Bedeutung. Gerade die beruflichen Schulen bilden die Fachkräfte von morgen aus.

### Duale Ausbildung – ein Erfolgsmodell

Die duale Ausbildung ist der Kern der beruflichen Bildung in Deutschland und ein echtes Erfolgsmodell. Wie in Deutschland bewährt sich die duale Ausbildung auch in Ländern wie der Schweiz, Österreich oder in Südtirol mit den weltweit niedrigsten Quoten bei der Jugendarbeitslosigkeit. Andere Staaten kopieren dieses Modell mit seiner Mischung aus allgemeinen, fachtheoretischen und fachpraktischen Inhalten.

Die duale Ausbildung und vollzeitschulische Bildungsgänge bieten die Gewähr dafür, dass neben den an den Hochschulen ausgebildeten Akademikern auch eine hochqualifizierte betrieblich aus- und weitergebildete Facharbeiterschaft für die Wirtschaft zur Verfügung steht.

Der Deutsche Landkreistag fordert daher Bund und Länder auf, sich klar zur beruflichen Bildung zu bekennen und das duale Bildungssystem nach Kräften zu stärken. Besonders ist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit der Gewinnung und Schulung (fach-)pädagogischen Personals hinzuweisen. Bestehende Initiativen auf Länder- bzw. Kreisebene wie „Bündnisse für Ausbildung“ oder „Regionale Fachkräfteallianzen“ sollten unterstützt und ergänzt werden durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, die Eltern und Schüler mit den Chancen vertraut macht, die eine berufliche Ausbildung bietet. Die Wirtschaft wird aufgefordert, mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen und die Qualität der betrieblichen Ausbildung zu verbessern.

### Verbesserung des Übergangssystems „Schule – Beruf“ – Ausbildungsreife

In vielen Landkreisen, Städten und Gemeinden existieren Initiativen, die den Schülern bei der Berufsorientierung und der Berufswahl wertvolle Unterstützung bieten. Diese Initiativen müssen stärker vernetzt sowie bestehende Ressourcen gebündelt werden und sollten in einer von allen verantwortlichen Akteuren mitgetragenen Strategie münden. Hierbei sind mit Blick auf junge Menschen, die Hilfen zur Erziehung erhalten, die Träger von SGB II und III stärker in die Pflicht zu nehmen.

Bei Berufsinformationstagen und Berufsinformationstagen erhalten Schüler Informationen über ihren künftigen Ausbildungsgang. An „Runden Tischen“ leisten Schulen, Agenturen für Arbeit, Vertreter der Wirtschaft und der Verbände sowie die Schulträger der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen wertvolle Netzwerkarbeit. Für die Erlangung und Verbesserung der Berufswahlkompetenz der Schüler ist eine Vielfalt von Projekten und Aktivitäten unbedingt erforderlich. Hierbei gilt es jedoch, die Angebote bedarfsorientiert, systematisch und zielgerichtet zu

gestalten und transparent für die Zielgruppe aufzubereiten.

Dennoch gelingt es nicht immer, Schüler in eine Ausbildung zu vermitteln – häufig aufgrund mangelnder Ausbildungsreife. Insbesondere im Hinblick auf die demographische Entwicklung gilt es jedoch, für alle Schüler Angebote vorzuhalten – kein Schüler darf verloren gehen. Das Übergangssystem „Schule – Beruf/Studium“ unter Einbeziehung der bestehenden Angebote an den beruflichen Schulen, in Unternehmen und Hochschulen ist als verbindliche Strategie auszugestalten. Durch Kooperationen zwischen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, Unternehmen und Hochschulen soll den Schülern frühzeitig und systematisch – ergänzt durch zeitlich flexible Praktikumsphasen – eine Berufs- und Studienorientierung ermöglicht werden. Um die berufliche Orientierung in den Landkreisen qualitativ weiter zu entwickeln, muss sich ein gemeinsames Verständnis von Berufsorientierung bei allen beteiligten Akteuren entwickeln, welches von einer festen Kommunikations- und Austauschroutine sowie gegenseitiger Akzeptanz geprägt ist.

Insgesamt ist es für die Ausbildung junger Menschen im dualen Berufsausbildungssystem wie auch für die Weiterbildung erwerbstätiger Erwachsener notwendig, eine eingehende und regelhafte Überprüfung der Notwendigkeit der Ausbildungsberufe vorzunehmen. Die Vielfalt der Ausbildungsberufe hat in den vergangenen Jahrzehnten so stark zugenommen, dass dies zu erheblichen Problemen geführt hat, die beruflichen Schulen hierzu noch ausreichend auszustatten. Häufig ist hierdurch der ganze Standort einer Berufsschule gefährdet, da die Zersplitterung der Berufe zur vermehrten Bildung von Landesfachklassen führt, sodass Schulstandorte im ländlichen Raum nicht fortgeführt werden können, während zugleich Auszubildende teilweise extrem weite Wege oder gar eine Internatsunterbringung auf sich nehmen müssen. Eine modulare Ausbildung mit Basisangebot und anschließender Spezialisierung könnten ein geeignetes Lösungsmodell sein. Der Erhalt von Schulstandorten ist auch für die Ausbildung in den Betrieben förderlich.

Der Deutsche Landkreistag fordert daher Bund und Länder auf, die pädagogischen Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Die Landkreise sind durch entsprechende finanzielle Ressourcen bei ihren Initiativen zu unterstützen. Auch eine stärkere Beteiligung der Wirtschaft im Hinblick auf die Bereitstellung zusätzlicher Praktikumsplätze ist insoweit unerlässlich.

## V. Berufliche Schulen der Landkreise als Garanten für die Qualität der beruflichen Bildung und Kompetenzzentren für Weiterbildung und lebenslanges Lernen

Gerade für diejenigen jungen Menschen, die in der Schule noch nicht ausreichend qualifiziert werden konnten, müssen die Betriebe gemeinsam mit den beruflichen Schulen dafür Sorge tragen, dass ihnen dennoch eine Ausbildung und anschließend der Einstieg in das Erwerbsleben gelingen. Hierfür sind erhebliche Kraftanstrengungen nötig, um das System der beruflichen Schulen zu stärken.

Es gilt, die Kapazitäten und die Ausstattung der beruflichen Schulen ebenso wie ihr pädagogisches Personal auch für die Weiterbildung und das lebenslange Lernen einzusetzen und in die entsprechenden Strukturen einzubauen. Hier können erhebliche Synergien genutzt werden zum Wohle lernbereiter erwachsener Menschen. Hierdurch können auch die Volkshochschulen und Abendschulen, die als die kommunalen Weiterbildungseinrichtungen bereits exzellente Arbeit leisten, in diesem Segment unterstützt werden. Aufgrund des immer weiter steigenden Bedarfs an qualifizierter Weiterbildung, gerade auch beruflicher und politischer Weiterbildung, gilt es, die Stärken beider Systeme auch für die Erwachsenenbildung in Kooperation zu nutzen.

## VI. Integrierte Bildungs- und Sozialplanung

Die Planung der Schulnetze für alle Schularten und -formen – unabhängig davon, auf welcher Ebene diese erstellt wird – ist mit anderen Fachplanungen im Landkreis zu verbinden. Zielstellung sollte eine integrierte Bildungs- und Sozialplanung (insbesondere Kindertagesstätten- und Jugendhilfeplanung) als Kernstück lebenslangen Lernens innerhalb der kommunalen Bildungspolitik sein, die die entscheidenden Grundlagen für erfolgreiche Lebenskarrieren und damit für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung legt. Konsequenterweise muss diese Bildungs- und Sozialplanung in einem weiteren Schritt in die strategische Kreisentwicklung eingebunden werden, um eine Verknüpfung zu allen Lebensbereichen herzustellen und so auch ein Bildungsmonitoring zu ermöglichen, welches Rückschlüsse auf Qualität und Defizite gerade auch an den Übergängen zulässt.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind inzwischen in ganz Deutschland auch in den Berufsschulen zu bemerken. Sinkende Schülerzahlen und die damit verbundenen Auslastungsfragen führen zu der Frage, wie unter diesen neuen Rahmenbedingungen auch künftig Berufsausbildung in den ländlichen Räumen erhalten und gestaltet werden kann. An erster Stelle bedarf es hierzu des klaren Bekenntnisses aller politischen Ebenen, dieses Ziel gemeinsam verfolgen zu wollen. Hierzu zwingend

erforderlich ist die zielgerichtete Planung eines Berufsschulnetzes. Dabei ist ein Ausgleich zwischen einer möglichst ortsnahe Beschulung und einer Konzentration von Schulstandorten zu schaffen, die auch die Interessen des ländlichen Raums berücksichtigt. Ziel und Maßstab ist die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung. Möglich ist dies z. B. durch die Festlegung konkreter, fester Fachklassenstandorte unabhängig von jährlichen Schülerzahlen. Dabei sollten überall benötigte Ausbildungsberufe flächendeckend ausgebildet werden, um Fachkräfte in allen Räumen gleichmäßig zu halten. Für hoch spezialisierte, weniger nachgefragte Berufe wird dies nicht möglich sein und ist auch nicht sinnvoll. Hier bedarf es einer Konzentration an wenigen Standorten. Diese müssen aber ausgewogen über das ganze Bundesland verteilt sein und dürfen sich nicht nur in den urbanen Räumen wiederfinden.

Die sozialräumliche Orientierung in der Jugendhilfe machte in den letzten Jahren deutlich, dass Hilfesettings und Problemlösungen nicht isoliert und einzelfallorientiert angeboten werden sollten, sondern vorhandene Ressourcen und formelle wie informelle Strukturen für eine Problemlösung hilfreich sind. Daher dürfen auch Fachplanungen in den (Kreis-) Verwaltungen nicht isoliert betrachtet werden, sondern eine Integrierte Bildungs- und Sozialplanung bildet erst die Gesamtsituation in einem Landkreis mit allen Facetten ab. Einzelne Hilfestellungen, die ein Bürger erhalten kann, sollten fach- und ggf. auch ämterübergreifend, am besten aus einer Hand, erbracht werden.

Daher sind Fachplanungen miteinander zu verzahnen, vorhandene Ressourcen aus bestehenden Fachplanungen sinngerecht weiterzuentwickeln und passend umzustellen. Um dem Anspruch ganzheitlicher Problemlösungen gerecht zu werden, bedarf es eines abgestimmten und flexibel handelnden Planungsinstrumentes. Kitabedarfsplanung, Planung des Schulnetzes, Zusammenarbeit mit dem Jobcenter, Regionales Übergangsmanagement und Jugendhilfeplanung, vor allem mit dem Teilbereich Jugendsozialarbeit sind dabei die ersten inhaltlichen (notwendigen) Verknüpfungspunkte.

## VII. Schulsozialarbeit

Die Schule mit ihrer zentralen Ausrichtung auf die Vermittlung von Lerninhalten wird ihren Aufgaben alleine oftmals nicht mehr gerecht. Das haben die Politik, Schul- und Sozialministerien, die Fachwissenschaften und die Schulen selbst erkannt. Die sozialpädagogische Profession hat dabei wichtige Kenntnisse, Erfahrungen und vor allem Methoden, den Erfolg von Schule und damit die Bildungschancen junger Menschen deutlich zu erhöhen.

Dabei muss sich das System „Schule“ aber weiter verändern. Von außen kommende „Angebote“ sind dabei nicht erfolgversprechend. Schulsozialarbeit in Form von sozialpädagogischer Kompetenz muss regelmäßiger und selbstverständlicher Teil der Kollegien der Schulen werden. Sie erfüllen dabei nicht nur eine „Feuerwehrfunktion“ für akute Fälle problematischer Schüler sondern wirken integriert am Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schulen mit.

Schulsozialarbeit versteht sich als ein professionelles, sozialpädagogisches Angebot, das dauerhaft im Schulalltag verankert ist. Angebote und Methoden der Sozialpädagogik werden hierdurch integrativer Bestandteil von Schule. Dabei bleibt Schulsozialarbeit Bindeglied zur Kinder- und Jugendhilfe.

Der Deutsche Landkreistag fordert zur Verstärkung der Wirkungen von Schulsozialarbeit, diese auf Basis des Schulrechts in die Arbeit von Schule vollständig organisatorisch und finanziell zu integrieren.

### **VIII. Alphabetisierung und Grundbildung sowie Nachholen von Schulabschlüssen**

Die sogen. „Level-One-Studie“ hat gezeigt, dass auch in Deutschland zu viele Menschen keine zusammenhängenden Texte lesen oder schreiben können. Es handelt sich um 7,5 Mio. Männer und Frauen zwischen 18 und 64 Jahren. 2 Mio. dieser Menschen fällt sogar das Lesen und Schreiben einzelner Wörter schwer. Bei weiteren 13,3 Mio. Menschen zeigen sich große Mängel beim Schreiben und Lesen gebräuchlicher Wörter. Damit weisen insgesamt knapp 21 Mio. Menschen in Deutschland Defizite in der Grundbildung auf.

Funktionaler Analphabetismus führt zum Ausbleiben persönlicher Entwicklungsmöglichkeiten der Betroffenen und ist vielfach mit fehlendem Selbstwertgefühl, gesellschaftlicher Ausgrenzung und beruflichen Barrieren verbunden. Funktionaler Analphabetismus ist aber auch ein gesamtgesellschaftliches und vor allem wirtschaftliches Problem. Aus dem wohlverstandenen Interesse der betroffenen Menschen heraus, aber auch aus wirtschaftlichen Interessen der Landkreise ist die Aufgabe der Alphabetisierung und Grundbildung in Deutschland ein für die Landkreise wesentliches Thema. Die Landkreise haben ein herausragendes Interesse, die Bemühungen um die Alphabetisierung und Grundbildung in Deutschland nach Kräften zu unterstützen. Dies geschieht u.a. bereits durch die Mitwirkung im Nationalen Pakt für Alphabetisierung und Grundbildung in Deutschland. Konkret sind die Landkreise als Arbeitgeber aber auch als Träger der Volkshochschulen ein wesentlicher Akteur.

Die Wirtschaft ist ebenso gefordert, ihre Anstrengungen zu verstärken, gerade auch um den bestehenden oder zumindest drohenden Fachkräftemangel abzumildern. Zudem stehen viele der betroffenen Menschen in einem Arbeitsverhältnis, sie könnten aber deutlich höherwertige Tätigkeiten ausüben, wenn ihre Fähigkeiten im Lesen und Schreiben verbessert würden.

Zudem ist es essenziell, dass die Schulen keinen Abgänger mehr entlassen, der nicht so gefestigt Lesen und Schreiben gelernt hat, dass er auch für den Fall einer geringen Nutzung diese Fähigkeit in den Folgejahren wieder verlernen könnte. Dies ist eine große Herausforderung insbesondere für die Schulen, die aber im Bildungssystem immanent gelöst werden muss. Hier tragen die Landkreise über die Vernetzung verschiedenster Bildungsträger und Angebote wesentlich Mitverantwortung.

Neben den funktionalen Analphabeten müssen auch andere Fortbildungswillige von den Volkshochschulen als den kommunalen Weiterbildungsträgern erreicht werden. Hier bieten Volkshochschulen wie Abendschulen der Landkreise zahlreiche Möglichkeiten, einen sekundären Bildungsabschluss auf den verschiedensten Niveaus bis hin zum Abitur zu erwerben. Dies erfordert eine deutliche Verstärkung der finanziellen Unterstützung für diese Aufgabe durch die Länder.

### **IX. Inklusion**

Inklusion verfolgt das Ziel, eine Lebenswirklichkeit zu gestalten, in der behinderte und nichtbehinderte Menschen eine Gesamt-Gesellschaft bilden, in der für alle Menschen möglichst gerecht und mit wenigen Zugangshürden alle Chancen geboten werden. Auf der Grundlage der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen, die Deutschland durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates am 24. März 2009 ratifiziert hat, haben zwischenzeitlich die meisten Länder in unterschiedlicher Ausgestaltung die schulische Inklusion gesetzlich geregelt; ist dies noch nicht erfolgt, so ist es zügig und unter Beachtung der Kostenfolgen für die Kommunen nachzuholen. Verstanden wird hierunter vielfach ein (weitgehendes) Wahlrecht von Eltern und Schüler/innen, die einen besonderen Unterstützungsbedarf haben, eine Förderschule bzw. Sonderschule oder eine allgemeine Schule zu besuchen. In vielen Bundesländern wurde inzwischen mit der inklusiven Beschulung mit großen Herausforderungen für alle Beteiligten begonnen. Aus dieser Rechtslage ergeben sich massive Erwartungshaltungen von Eltern und Kindern auf inklusive Beschulung. Aus diesem Grund ergibt sich die Notwendigkeit, dass die Länder verbindliche Regelungen für die Umsetzung der inklusiven Beschulung erlassen. Die derzeitige Realität, dass Jugend- und Sozialhilfeträger sogen. „Integrationshelfer“ bereitstellen und finan-

zieren müssen, ist reine Flickschusterei. Das Ziel der inklusiven Beschulung darf nicht zur Verlagerung von Aufgaben in die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Sozialhilfe wie Jugendhilfe) führen. Ein inklusives Bildungssystem muss zukünftig Bildung aus einer Hand anbieten, und zwar durch die vorrangig verantwortliche Schule.

Eine zentrale Bedeutung ist aus kommunaler Sicht dem Erhalt notwendiger Förder- bzw. Sonderschulen und deren Weiterentwicklung beizumessen. Alle Beteiligten benötigen eine Planungsperspektive. Deshalb sind auch diesbezüglich umgehend Konzepte auf den Ebene der Länder vorzulegen.

Für die kommunale Ebene als Schulträger, Träger der Schülerbeförderung sowie als Jugend- und Sozialhilfeträger stellen sich große Herausforderungen hinsichtlich der sächlichen und räumlichen Ausstattung von Schulen, bei der Schülerbeförderung und bei der Bereitstellung von Integrationshelfern. Städte, Landkreise und Gemeinden haben sich den ihren Verantwortungsbereich betreffenden Problemen gestellt. Schwierigkeiten zeigen sich insbesondere an den Schulen selbst. Hier ist Nachsteuerungsbedarf deutlich geworden, an dem intensiv gearbeitet werden muss. Unzureichend vorbereitete Lehrerinnen und Lehrer sehen sich überfordert. Offensichtlich fehlt es an ausreichendem pädagogischen sowie auch an Hilfspersonal an Schulen. Um ihren Kindern eine inklusive Beschulung ermöglichen zu können, beantragen Eltern „Integrationshelfer“ auf der Basis des Sozial- und Jugendhilferechtes.

Die Fallzahlen von Integrationshelfern sind massiv angestiegen. Hierdurch entstehen neben den finanziellen Belastungen für die Kommunen in den Schulen erhebliche tatsächliche und rechtliche Probleme. Eine pädagogisch sinnvolle echte Inklusion wäre es, auf diese Einzelfallhilfen zu verzichten und die Schulen in die Lage zu versetzen, die Schülerinnen und Schüler mit besonderem Unterstützungsbedarf mit pädagogischem und anderem unterstützenden Personal in den Schulbetrieb zu integrieren. Um dieses Problem zu lösen, hält der Deutsche Landkreistag ein pädagogisches Gesamtkonzept, das die derzeitige Situation und die bisher vorliegenden Erfahrungen berücksichtigt, für dringend geboten. Sowohl pädagogisch als auch finanziell ist es notwendig, Unterstützungsleistungen in Landesverantwortung in den Schulen bzw. bei den staatlichen Schulämtern zu bündeln. Schulen und Lehrkräfte müssen in die Lage versetzt werden, den Unterricht entsprechend zu gestalten. Pädagogische und pflegerische Unterstützung im Rahmen inklusiver Beschulung können und dürfen nicht voneinander getrennt werden. Es darf nicht sein, dass Eltern, die den gesetzlichen Schulanspruch für ihr Kind geltend machen, darauf verwiesen werden, zuvor einen Antrag auf Bereitstellung

eines Integrationshelfers stellen zu müssen. Die notwendigen Betreuungsleistungen müssen wie im Bereich der Förderschulen bzw. Sonderschulen grundlegend aus dem System Schule geleistet werden. Die Verantwortung hierfür liegt beim Land.

Die ersten Erfahrungen mit der konzeptionell noch nicht ausgereiften inklusiven Beschulung werfen inzwischen erneut die Frage auf, ob eine optimale Förderung aller Kinder in Regelschulen bei allen Arten besonderen Förderungsbedarfs möglich ist. Dies muss im Rahmen weitergehender Überlegungen zu Einschränkungen bei den derzeit noch gegebenen Wahlmöglichkeiten eingehend geprüft werden. Eltern sowie Schülerinnen und Schüler müssen im Sinne einer inklusiven Beschulung, solange diese nicht gleichwertig an allen Regelschulen umgesetzt werden kann, überzeugt sein, dass sie die für sich beste Förderung in Anspruch nehmen können.

Die der kommunalen Ebene durch die landesgesetzlich vorgegebene schulische Inklusion entstehenden Kosten sind ein klarer Fall der Konnexität mit der Folge, dass Mehrbelastungen landesseitig auszugleichen sind. Der Deutsche Landkreistag erwartet, dass alle Länder dies hinsichtlich der gestiegenen Kosten auch für den Einsatz von Integrationshelfern anerkennen.

## X. Innere und äußere Schulverwaltung

Traditionell ist in den Schulgesetzen der Länder eine Aufgabentrennung im System Schule in sog. innere und äußere Schulverwaltung vorgesehen. Die äußeren Angelegenheiten von Schule, wie die sächlichen und räumlichen Ausstattungen und deren Erhaltung sowie die Bereitstellung von entsprechendem nicht-pädagogischen Personal obliegt den Schulträgern, deren nicht rechtsfähige Anstalt i. d. R. die Schule auch ist. Die wesentlichen inhaltlichen Fragen wie auch die Gestaltung von Ausbildung und Unterricht obliegen hingegen als sog. innere Schulverwaltung den Ländern. Dies beinhaltet in aller Regel auch die Beschäftigung der entsprechenden Lehrkräfte.

Schulen müssen sich noch wesentlich stärker den Kommunen gegenüber öffnen. Das bedeutet u. a., dass die Schulträgerschaft sich nicht nur in der Bereitstellung der notwendigen Mittel für Schulunterhaltung erschöpft, sondern dass auch kommunale Gremien, beispielsweise der Kreistag und seine Ausschüsse, wie auch die kommunale Verwaltung, über die Arbeit in den Schulen und deren Erfolg informiert wird und hierüber berät. Die Schule, insbesondere in Form der Schulleitung und anderer Verantwortungsträger, muss gegenüber kommunalen Gremien viel stärker in Verantwortung gelangen. Zudem muss die in manchen Ländern bestehende und dort be-

währte Praxis der Mitwirkung von Landkreisen bei der Schulleiterbestellung flächendeckend eingeführt werden.

In Abstimmung zwischen Land und kommunaler Ebene ist zu klären, ob eine Integration der staatlichen Schulaufsicht in die Kreisverwaltungen erfolgt.

Eine neue Steuerung des Schulwesens bedeutet, dass Schulen auch tatsächlich ein deutlich höheres Maß an Selbstständigkeit übertragen wird. Dabei bedeutet mehr Selbstständigkeit immer auch ein deutlich höheres Maß an Verantwortung nicht nur für finanzielle, sächliche und personelle Ressourcen, sondern auch und gerade für die Erfolge der Schule. Die bisherige kleinteilige Steuerung von Schulen über die Zuweisung von Stundendeputaten bis hin zu konkreten Personalzuweisungen am Anfang oder mitten in einem Schuljahr muss durch eine weniger detailfreudige aber dafür kraftvolle Steuerung über Budgets und Ziele ersetzt werden.

Beschluss des Präsidiums des  
Deutschen Landkreistages vom 1./2.10.2014